

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa

Työkirja

Sisäinen turvallisuus



SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 29/2009

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa - työryhmä Sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen, puheenjohtaja Ylitarkastaja Pasi Vainio, jäsensihteeri	Julkaisun laji Työryhmämuistio Toimeksiantaja sisäasiainministeriö Toimielimen asettamispäivä 8.5.2009, SM023:00/2009
Julkaisun nimi Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa	
Julkaisun osat Johdanto, muistio, liitteet	
Tiivistelmä <p>Suomi monikulttuuristuu vauhdilla, koska maahanmuuttajien osuus väestöstä jatkaa myös tulevana vuosina kasvua. Kehitys edellyttää, että etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuteen liittyvät asiat tulee ottaa osaksi paikallista turvallisuustyötä. Tämä työkirja on tarkoitettu paikallisen turvallisuussuunnittelun apuvälineeksi.</p> <p>Työkirjan suosituksissa esitetään turvallisuussuunnittelu johdonmukaisena prosessina, jossa etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat osallistetaan mukaan turvallisuustyöhön. Tämän mukaan etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien rooli prosessissa on kahtalainen: osallistuva kanssatoimija ja turvallisuussuunnittelussa huomioitava kohde. Turvallisuussuunnittelun parissa työskentelevien ja etnisten vähemmistöjen sekä maahanmuuttajien keskinäisen luottamuksen vahvistaminen edellyttää jatkuvaa ja tiivistä vuoropuhelua.</p> <p>Työkirja pyrkii korostamaan tiedottamisen tärkeyttä turvallisuussuunnittelun kaikissa vaiheissa. Avoimuus lisää paikallisen turvallisuustyön legitimitettä ja sen toteutumiseen sitoudutaan intensiivisemmin. Tärkeää on myös entisestään alleviivata, että hyviä etnisiä suhteita ja kotoutumista edistämällä parannetaan paitsi yksilön, myös koko yhteiskunnan turvallisuutta.</p> <p>Paikallisen turvallisuustyön tavoitteena on vähentää rikosten, häiriöiden ja onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä ylläpitää turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Turvallisuustyön kohteena ovat kaikki alueen asukkaat, yhteisöt ja yritykset. Toimiva yhteistyö edellyttää säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien asioita käsiteltäessä näiden ryhmien edustajat tulee ottaa mukaan työhön.</p>	
Avainsanat (asiasanat) turvallisuus, yhteistyö, yhdenvertaisuus, maahanmuuttajat, vähemmistöt, asuminen	
Muut tiedot Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-465-9 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut	
Sarjan nimi ja numero Sisäasiainministeriön julkaisut 29/2009	ISSN 1236-2840
Kokonaissivumäärä 38	Kieli suomi
Hinta 20,00	ISBN 978-952-491-464-2 Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö	Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för etniska minoriteters och invandrades säkerhet i lokala säkerhetsplaner Chefen för sekretariatet för den inre säkerheten Tarja Mankkinen, ordförande Överinspektör Pasi Vainio, medlemssekreterare		Typ av publikation Promemoria av arbetsgruppen	
		Uppdragsgivare Inrikesministeriet	
		Datum för tillsättandet av organet 8.5.2009, SM023:00/2009	
Publikation (även den finska titeln) Etniska minoriteters och invandrades säkerhet i lokala säkerhetsplaner			
Publikationens delar Inledning, promemoria, bilagor			
Referat <p>Finland blir allt mer mångkulturellt, eftersom invandrarnas andel av befolkningen fortsätter att växa kraftigt under kommande år. Denna utveckling förutsätter att frågor som rör etniska minoriteters och invandrades säkerhet behandlas som en del av det lokala säkerhetsarbetet. Denna arbetsbok är avsedd att fungera som hjälpmedel vid den lokala säkerhetsplaneringen.</p> <p>I arbetsbokens rekommendationer beskrivs säkerhetsplaneringen som en logisk process, där etniska minoriteter och invandrare görs delaktiga i säkerhetsarbetet. De etniska minoriteterna och invandrarna innehar en dubbel roll i processen: som deltagande aktörer och som föremål för säkerhetsplaneringen. För att stärka det inbördes förtroendet mellan dem som arbetar med säkerhetsplanering och de etniska minoriteterna och invandrarna behövs kontinuerlig och intensiv växelverkan.</p> <p>Arbetsboken vill betona vikten av information i alla faser av säkerhetsplaneringen. Öppenhet ökar det lokala säkerhetsarbetets legitimitet och gör att man binder sig starkare till genomförandet. Det är också viktigt att understryka att genom att främja goda etniska relationer och integration förbättrar man både individens och hela samhällets säkerhet.</p> <p>Målet med det lokala säkerhetsarbetet är att minska antalet brott, störningar och olyckor och skador som orsakas av dem samt att upprätthålla säkerheten och trygghetskänslan. Föremål för säkerhetsarbetet är alla invånare, sammanslutningar och företag i området. Ett fungerande samarbete förutsätter regelbundenhet, varaktighet och metoder som är bekanta för alla som deltar i arbetet. Vid behandlingen av frågor som rör etniska minoriteter och invandrare bör representanter för dessa grupper tas med i arbetet.</p>			
Nyckelord säkerhet, samarbete, likabehandling, invandrare, minoriteter, boende			
Övriga uppgifter Elektronisk version, ISBN 978-952-491-465-9 (PDF), www.intermin.fi/publikationer			
Seriens namn och nummer Inrikesministeriets publikation 29/2009		ISSN 1236-2840	ISBN 978-952-491-464-2
Sidoantal 38	Språk finska	Pris 20,00	Sekretessgrad ooffentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Johdanto

Sisäasiainministeriö asetti 8.5.2009 työryhmän¹ laatimaan suosituksen siitä, miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuteen liittyvät asiat tulee ottaa huomioon paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa.

Tämä suositus on turvallisuussuunnittelun apuväline etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien ottamiseksi konkreettisemmin osaksi paikallista turvallisuustyötä, jossa käsitellään heitä koskevia asioita. Suositusten tarkoitus on helpottaa paikallisten turvallisuussuunnitelmien parissa työskenteleviä ottamaan huomioon etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuteen liittyviä kysymyksiä.

Erityisesti työssä on pyritty esittämään turvallisuussuunnittelu johdonmukaisena prosessina, jossa etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat osallistetaan mukaan turvallisuustyöhön. Tämän mukaan etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien rooli prosessissa on kahtalainen: osallistuva kanssatoimija ja turvallisuussuunnittelussa huomioitava kohde. Keskinäisen luottamuksen vahvistaminen edellyttää jatkuvaa ja tiivistä vuoropuhelua.

Suositus on nimetty työkirjaksi ja sen tarkoitus on antaa käytännön ideoita turvallisuussuunnitteluun. Työryhmän esittämien suositusten lähtökohtana on yhteiskunnan yhteisöllisyys moninaistuvassa yhteiskunnassa, jolla edistetään arjen turvallisuutta. Suosituksena se ei ole velvoittava asiakirja, ja työryhmä on laatinut työkirjan yhteisen turvallisuuden edistämisen hengessä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 8.5.2008 on päätetty, että etnisten vähemmistöjen turvallisuus on liitettävä osaksi paikallista turvallisuusyhteistyötä ja turvallisuussuunnittelua (sisäisen turvallisuuden ohjelma, kohta 5.5, toimenpide 1). Sisäisen turvallisuuden ministeriryhmän vahvistamassa ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa on päätetty 30.9.2008 asiaa koskevan suosituksen valmistelusta.

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kokema turvattomuus ja turvallisuusuhkat saattavat poiketa oleellisesti muun väestön tilanteesta erilaisesta kulttuurista, uskonnosta tai tavoista johtuvien seikkojen vuoksi.

¹ Ks. Liite 1.

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuustilannetta tulee parantaa. Turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen kannalta on tärkeää, että turvallisuuspalvelut ovat kaikkien saatavilla kielestä tai etnisestä taustasta riippumatta.

Alueen etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien edustajat tulee ottaa alusta lähtien mukaan turvallisuustyöhön. Erityisesti heitä tulee kuulla turvallisuutta koskevissa kysymyksissä, jotta etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien tarpeet tulevat tunnistetuiksi ja riittävästi otetuksi huomioon turvallisuutta koskevissa suunnitelmissa, ohjelmissa ja palvelujen kehittämisessä.

Paikallista turvallisuussuunnittelua on kehitetty sisäasiainministeriön johdolla siten, kun ensimmäisessä ja toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on päätetty. Paikallinen turvallisuussuunnittelu on yhteistyörakenne, jonka tavoitteena on parantaa turvallisuuden tunnetta ja vähentää rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia.

Tässä suosituksessa linjataan työryhmän asettamispäätöksen mukaisesti, miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien asiat tulee ottaa huomioon paikallisessa turvallisuussuunnittelussa sekä esitetään keinoja, joilla varmistetaan maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen edustajien osallistaminen osana paikallista turvallisuussuunnittelua. Lisäksi suosituksessa esitetään, miten kotouttamisohjelmat, yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä muut etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kannalta keskeiset suunnitelmat tulisi ottaa huomioon turvallisuussuunnittelussa.

Sisällys

1 Miksi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat tulee huomioida paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa.....	2
2 Miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus huomioidaan paikallisessa turvallisuussuunnittelussa	6
2.1 Turvallisuustyön käynnistäminen	7
2.2 Yhteistyön johtaminen ja organisointi	7
2.3 Turvallisuusanalyysi	8
2.4 Kuuleminen	8
2.5 Turvallisuussuunnitelma	10
2.6 Toimeenpano	10
2.7 Seuranta	11
3 Erityiskysymykset.....	12
3.1 Käsitteet ja termit	12
3.2 Palvelut - turvallisuus osana palveluja ja palvelujen kehittämistä	12
3.3 Ryhmien sisäiset, väliset ja ulkoiset uhkat	14
3.4 Haavoittuvat ryhmät.....	15
4 Paikalliset toimintarakenteet ja turvallisuussuunnitelman suhde muihin kunnan suunnitelmiin	16
5 Yhteenveto toimintasuosituksista	17
6 Askel askeleelta	21

Liitteet

Liite 1. Ohjaus- ja seurantaryhmä sekä valmisteluryhmä	22
Liite 2. Asettamispäätös	24
Liite 3. Ulkomaalaisten määrä taulukoina.....	27
Liite 4. Turvallisuussuunnittelun prosessi.....	29
Liite 5. Käsitteitä ja termejä	30
Liite 6. Lisätiedon Internet-osoitteita.....	35
Liite 7. Tausta-aineistoa	37

1 Miksi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat tulee huomioida paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa

Suomi muuttuu vauhdilla yhä monikulttuurisemmaksi yhteiskunnaksi, koska maahanmuuttajien osuus väestöstä jatkaa voimakasta kasvuaan². Monikulttuurisuus merkitsee sitä, että yhteiskunnassa elää rinnakkain monia kulttuuriltaan erilaisia ryhmiä.

TÄRKEÄÄ

- On edistää suvaitsevaisuutta ja vastustaa rasismia.

Vuoden 2008 lopussa Suomessa asui 143 000 ulkomaan kansalaista ja 220 000 ulkomailla syntynyttä henkilöä. Ulkomaan kansalaisten osuus väestöstä oli 2,7 %.³ Suomessa asuvia etnisiä vähemmistöjä ovat esimerkiksi juutalaiset, romanit, saamelaiset ja tataarit.

Niin kutsutuista vanhoista Euroopan unionin maista ulkomaan kansalaisten määrä on Suomessa pienimpiä, mutta ulkomaan kansalaisten osuus Suomessa kasvaa nopeasti. On arvioitu, että ulkomaalaisväestön kasvun seurauksena vuonna 2030 Suomessa olisi 300 000 ulkomaalaista ja vuonna 2050 heitä olisi 397 000 henkeä. Näistäkin luvuista puuttuu syntyvyyden lisäys.

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien osuus on suuri suuremmissa kaupungeissa. Esimerkiksi Helsingissä heidän osuutensa on yli 8 % ja Turussa 6,2 %. Turun itäisellä alueella sijaitsee mm. Suomen monikulttuurisin lähiö. Vuonna 2008 lähiön asukkaista 33 % oli maahanmuuttajia. Monikulttuurisuuden lisääntyminen näkyy arjessa, esimerkiksi koululaitos on monikulttuuristunut nopeasti. Helsingissä on

² Ks. Liite 2 taulukot: Ulkomaalaisten määrä Suomessa 1990-2007 ja Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset.

³ www.stat.fi; Suomen Väestö 2008.

kouluja, joissa jo lähes puolet on maahanmuuttajataustaisia. Turun normaalikoulun oppilailla on peräti 38 eri äidinkieltä.⁴

Usein eri paikkakunnilla käytössä oleva keskittävä, sosiaalinen asuttamispolitiikka tulisikin arvioida uudelleen. Jo lähtökohtaisestikin erittäin heterogeenisten maahanmuuttajien asuttaminen yhteen samalle alueelle suomalaisten moniongelmaisten ja syrjäytyneiden kanssa on turvallisuuden kannalta monin tavoin ongelmallista. Keskittävää asuttamista tapahtuu myös silloin, kun alueella on entuudestaan paljon maahanmuuttajia ja vuokra-asuntoja, jolloin perheenyhdistämisten ja muiden seikkojen vuoksi alueelle muuttaa uusia maahanmuuttajia.

TÄRKEÄÄ

- Hyvät etniset suhteet ovat koko yhteiskunnan turvallisuuden kannalta tärkeä tekijä maamme kehityksen ja menestymisen kannalta
- Hyvien etnisten suhteiden kehittäminen tulee ottaa huomioon kaikessa yhteiskuntapolitiittisessa suunnittelussa.
- Väestöryhmien välisten suhteiden myönteisen kehityksen tukeminen tulee olla kiinteä osa esimerkiksi syrjäytymisen ehkäisyä, asuntopolitiikkaa ja työllisyyspolitiikkaa.

Hyviä etnisiä suhteita ja kotoutumista edistämällä parannetaan myös yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuden tunne rakentuu yhtä lailla yhteisöllisyyden kokemuksesta ja siitä, että kokee olevansa osallinen yhteiskunnassa ja sen täysivaltaisena jäsenenä. Turvallisuuden tunne on tärkeä myös kotoutumisen kannalta.

Hyvät etniset suhteet ovat edellytys etnisten vähemmistöjen ja muun väestön keskinäiselle sopusoinnulle, yhtäläisten mahdollisuuksien toteutumiselle ja monipuolisen osaamisen hyödyntämiselle yhteisen hyvinvoinnin edistämiseksi. Etniset suhteet ovat silloin toimivia, kun eri ryhmien väliset kulttuuriset, uskonnolliset ja tapoihin liittyvät näkemyserot eivät kehity ristiriidoiksi.

Hyvät etniset suhteet edellyttävät vastavuoroista perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitusta. Suomalaisessa yhteiskunnassa ei tule hyväksyä kenenkään harjoittamaa syrjintää: ei valtaväestön etnisiin vähemmistöihin kohdistamaa, ei etnisten vähemmistöjen keskuudessaan harjoittamaa, eikä

⁴ TS 8.8.2009: Varissuo on Suomen monikulttuurisin lähiö.

näiden vähemmistöjen valtaväestöönkään kohdistamaa. Tämän vuoksi on tärkeää edistää valtaväestön ja etnisten vähemmistöjen välistä vuorovaikutusta monensuuntaisesti ja myös etnisten vähemmistöjen kesken.

Julkisessa keskustelussa esitetyistä päinvastaisistakin mielipiteistä huolimatta Suomi ei ole koskaan ollut yksikulttuurinen, eikä täällä ole valinnut yhtenäiskulttuuri. Suomi ja suomalainen identiteetti on aina ollut moniaineksinen, eikä sen vuoksi ”toisten” eli Suomeen muuttaneiden ihmisten pitäisi näyttää niin poikkeavilta. Tämän vuoksi tulisi kyseenalaistaa kulttuurinen kategorisointi ja sen synnyttämät rajat. Suomalainen kulttuuri ei ole ollut, eikä ole mikään ilmatiivis ja yhtenäinen paketti ja modernissa maailmassa kansalliset kulttuurirajat vuotavat yhä voilaammin molempiin suuntiin. Muuttoliikettä tapahtuu Suomesta ja Suomeen. Maahanmuuttajat ovat tulleet arkeemme jäädäkseen.

TÄRKEÄÄ

- Julistakaa organisaationne syrjinnästä vapaaksi alueeksi. Syrjinnästä vapaa alue -kampanja haastaa organisaatioita ja työyhteisöjä julistautumaan syrjinnästä vapaaksi alueeksi ja kiinnittämään huomioita syrjimättömään kohteluun. Lisätietoa: www.yhdenvertaisuus.fi
- Yhdenvertaisuuslain yhtenä keskeisenä tavoitteena on etninen yhdenvertaisuus

Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset ovat vuosittain olleet rikoksista epäiltyinä väestöosuutensa nähden noin 1,3 - 1,5 kertaa useammin kuin suomalaiset. Tilastolliset erot johtunevat osaltaan siitä, että maahanmuuttajaväestössä ovat suhteellisesti ylliedustettuina suurissa asutuskeskuksissa asuvat nuoret miehet, jotka syyllistyvät rikoksiin useimmiten myös valtaväestön joukossa. On myös arvioitu, että maahanmuuttajataustaisten henkilöiden tekemät rikokset tulevat valtaväestön tekemiä rikoksia helpommin viranomaisten tietoon.

Etnisten vähemmistöjen rikollisuutta selitettäessä päädytään ajoittain ylikorostamaan etnisyyden tai kulttuurin merkitystä. Tutkimuksissa maahanmuuttajataustaisilla vangeilla on havaittu olevan samanlaisia kokemuksia kuin muillakin rikoksentekijöillä kuten syrjäytymistä, työttömyyttä ja pienituloisuutta. Erityisesti maahanmuuttajataustaisten ja romaninuorten rikollisuus on yleensä luonteeltaan ryhmätoimintaa. Rasismikokemukset ovat omalta osaltaan lisänneet nuorten vaikeutta sopeutua osaksi yhteiskuntaa, joka pahimmillaan voi ilmetä vastakulttuuriin, kuten rikolliskulttuuriin hakeutumisena.

Kulttuuri ei voi olla argumentti minkään oikeuden loukkaamiselle Suomen lain tai perusoikeuden rikkomiselle. Yhtä lailla kuten valtaväestön niin myös etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien tekemien rikosten ennaltaehkäisy edellyttää paikallisesti laajaa yhteistyötä ja niihin voi puuttua esimerkiksi yhteistyössä maahanmuuttajajärjestöjen tai suvun vanhimpien kanssa. Monet järjestöt antavat tietoa ja valistusta turvallisuuteen liittyvistä seikoista.

TÄRKEÄÄ

Rasismia tulee vastustaa ja siihen tulee puuttua, koska

- Suomen perustuslaki ja muu lainsäädäntö kieltävät syrjinnän ja edellyttävät kansalaisten yhdenvertaisuutta.
- Moraalinen velvoite täyttyy, kun perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat järjestelmällisesti.
- Rasismiin puuttumattomuus voi aikaansaada selkkauksia ja alueelle epätoivottua julkisuutta.
- Monikulttuurisuuden huomioon ottaminen paikallistasolla on osa yleistä toiminnan kehittämistä.
- Rasismin ja syrjinnän yksilöön kohdistuvat vaikutukset voivat olla huomattavan haitallisia ja esimerkiksi kotoutuminen voi hankaloitua. Syrjintä voi johtaa syrjäytymiseen.

2 Miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuus huomioidaan paikallisessa turvallisuussuunnittelussa

Paikallisen tai alueellisen turvallisuustyön tavoitteena on vähentää rikosten, häiriöiden ja onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä ylläpitää turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Yhtenä tärkeänä keinona on turvallisuussuunnittelu, jota toteutetaan eri viranomaisten ja toimijoiden välisenä laajana yhteistyönä.

Viranomaisten näkökulmasta monikulttuurisuus on myös erilaisten prosessien hallintaa. Tämä edellyttää sitä, että paikallisessa turvallisuustyössä otetaan huomioon etnisiä vähemmistöjä ja maahanmuuttajia koskevia kysymyksiä. Tärkeää on huomioida ryhmien kulttuuriset tekijät ja se, että suunnitelluilla toimenpiteillä voi olla erilaiset vaikutukset eri etnisiin ryhmiin tai etnisten ryhmien sisällä, esimerkiksi naisten ja miesten osalta. Suomalaiselle monikulttuurisuudelle on tyypillistä, että viranomaiset mielletään keskeisiksi toimijoiksi ja juuri heidän odotetaan ratkaisevan kaikki ongelmat. Näin ei ole aina kaikkialla, esimerkiksi Britanniassa viranomaisten merkitys monikulttuurisuuspolitiikan toteuttajana mielletään vähäisemmäksi kuin Suomessa, jolloin maahanmuuttajien omien yhteisöjen merkitys korostuu.

Kolmannen sektorin toimijat kannattaa ottaa mukaan suunnitteluun, koska niillä on usein sellaista tietoa etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien tilanteesta, joka ei kantaudu viranomaisille. Järjestöjen vahvuutena ovat matalan kynnykset palvelut, joihin monien muualta muuttaneiden voi olla helpompi ottaa yhteyttä etenkin, jos viranomaisiin ei osata täysin luottaa. Järjestöt tuottavat monipuolisesti sekä ammatillisia palveluita että järjestävät vapaaehtoistoimintaa.

TÄRKEÄÄ

- Kartoittakaa alueenne järjestöjen toimintamahdollisuudet mukaan lukien maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen omat järjestöt.

Turvallisuussuunnitelma on suunnitelma, jolla pyritään edistämään tietyn kohteen tai alueen turvallisuutta. Turvallisuussuunnittelu on prosessi⁵, johon voidaan kuvata sisältyvän seuraavat asiat:

2.1 Turvallisuustyön käynnistäminen

► Suunnittele ja tiedota

Yhteistyöllä ja suunnittelulla on keskeinen merkitys turvallisuussuunnittelussa, sillä se edesauttaa turvallisuuteen liittyvien asioiden tarkastelua kokonaisuutena. Tähän kokonaisuuteen kuuluu myös yhä enenevässä määrin etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuteen liittyvät asiat.

Alueen turvallisuustyön suunnittelun ohella on erityisen tärkeää muistaa myös tiedottaminen ja viestintä. Ulkoisen ja sisäisen tiedottamisen tulee olla aktiivista koko turvallisuustyön matkan varrella, koska avoimuus lisää työn legitimitettä ja sen toteutumiseen sitoudutaan intensiivisemmin. Viestinnän keinoin on mahdollista saada aikaan tärkeää vuorovaikutusta alueen asukkaiden kanssa. Lisää aiheesta on tämän työkirjan seuraavalla sivulla, kappaleessa 2.4, jossa aiheena on kuuleminen.

2.2 Yhteistyön johtaminen ja organisointi

► Määritä johto, vastuuta

Ihmisiin ja yrityksiin sekä elinympäristöön kohdistuvien häiriöiden, onnettomuuksien ja rikosten ennalta estäminen edellyttää laajaa yhteistyötä. Toimivaa ja jatkuvaa yhteistyötä tulee olla eri sektoreiden ja toimijoiden välillä, organisaation kaikilla tasoilla ja myös organisaatiotasojen välillä. Toimiva yhteistyö edellyttää säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Lisäksi yhteistyön muuttaminen käytännön toiminnaksi edellyttää, että se liittyy eri toimijoiden strategiseen johtamiseen ja ohjaamiseen sekä toiminnan ja talouden suunnitteluun.

Turvallisuussuunnitelman laatimisessa keskeistä on paikallinen lähtökohta. Toimiva ja tehokas yhteistyö edellyttää selkeää vastuunmäärittelyä. Turvallisuussuunnittelun onnistumisen varmistamiseksi tulee sopia suunnittelun johtamisesta ja yhteistyömuodoista kunnan, poliisin ja pelastuslaitoksen kesken. Johdon tehtävänä on myös varmistaa, että etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat

⁵ Ks. Liite 3, turvallisuussuunnittelun prosessi

otetaan mukaan turvallisuussuunnitteluun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.

2.3 Turvallisuusanalyysi

► Kartoita riskit

Paikallisesti tehtävän toimintaympäristön analyysin ja riskikartoituksen tuloksena löydetään paikallisesti turvallisuuden kannalta merkittävät uhkat ja riskit. Nämä tulee ottaa turvallisuussuunnittelun kohteeksi ja liittää turvallisuussuunnitelmaan.

Paikallinen toimintaympäristöanalyysi ja riskikartoitus eivät ole tärkeitä vain turvallisuuden kannalta keskeisten seikkojen esille saamiseksi, vaan myös siksi, turvallisuussuunnittelussa uhkat ja riskit voidaan laittaa tärkeysjärjestykseen.

Kaikki väestöryhmät ovat yhteiskunnan jäseniä ja turvallisuustyön lähtökohta on alueen asukkaiden tarpeet. Alun turvallisuustarpeen taustoittamiseksi on keskeistä tunnistaa alueen väestörakenne laajasti, ja tehdä väestörakenteesta analyysi, jossa on kuvattuna paitsi pysyvät että satunnaiset, sekä eri väestöryhmät lukumäärineen. Jos kunnassa on turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskus, tulee alueen turvapaikanhakijat huomioida myös erikseen.

Tärkeää on havaita, että tilastotiedossa erityisesti etniset vähemmistöt voivat jäädä tilastotietojen alle. Maahanmuuttajat ovat henkilölukumääräisesti huomattavasti suurempi etnisiin vähemmistöihin nähden, joka voi piilottaa näkymättömiin maahanmuuttajiin nähden vähäiset ja valtakunnassa hajallaan olevat etniset vähemmistöt. Esimerkiksi tilastollisesti ei välttämättä saada helposti esille alueen perinteisiä vähemmistöjä, kuten romaneita tai saamelaisia. Alueen väestöryhmien määrittäminen ja analysointi on välttämätöntä, sillä eri etnisillä vähemmistöillä ja maahanmuuttajaryhmillä on erilaisia turvallisuuden tarpeita ja niihin liittyviä uhkia tai riskejä.

2.4 Kuuleminen

► Hanki palautetta

Toimintaympäristön analyysi, riskien kartoitus ja näiden pohjalta tehdyt johtopäätökset tulee toimittaa myös alueen asukkaille. Asukkaille annetaan näin mahdollisuus keskusteluun, jossa voidaan antaa palautetta

analyysistä (esimerkiksi asukastilaisuudet, internet). Tärkeää on kuulla eri ikäryhmiä ja molempia sukupuolia. Palautekierroksen jälkeen tehdään tarvittavat tarkistukset toimintaympäristön analyysiin ja riskikartoitukseen.

Vaikuttamismahdollisuudet lisäävät paikallistasolla sitoutumista toimenpiteisiin ja tietämystä alueen turvallisuuteen vaikuttavista seikoista. Vuoropuhelu asukkaiden kanssa paikallisesta turvallisuustilanteesta tukee myös tavoitetta lisätä ihmisten omaa vastuunottoa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Etniset vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kuuleminen tehdystä turvallisuusanalyysistä on tärkeää, jotta he voivat antaa palautetta aiheesta. Kuulemisesta on hyvä tehdä erillinen suunnitelma, jossa on kirjattuna, kuinka kuuleminen alueella järjestetään.

Merkittävää on muistaa etnisiksi nimettyjen ryhmien sisäinen heterogeenisuus. Tiettyjen etnisten ryhmien naisten asemaan liittyvät kulttuuriset tekijät saattavat johtaa siihen, että naisten ääni ei pääse kuuluviin. Kuitenkin kuten valtaväestönkin keskuudessa, myös maahanmuuttajaryhmissä on turvallisuuteen liittyviä sukupuolisia eroja esimerkiksi turvallisuuden tunteessa ja uhritumisessa.

Tärkeää on myös tiedostaa se, että väestökyselyt eivät aina tavoita etnisiä vähemmistöjä ja maahanmuuttajia. Tähän saattaa vaikuttaa erityisesti kielitaidon puute. Erityisenä vaarana on se, että he eivät tule aidosti kuulluksi, koska heiltä ei saada palautetta. Kuuleminen voi edellyttää tämän takia erityisiä toimenpiteitä, kuten jalkautumista asuinalueille, lähiöissä järjestettäviä asukasiloja jne. Kuulemistapahtumia voi järjestää esimerkiksi yhteistyössä järjestöjen kanssa. Tärkeää on muistaa kutsua paikalle myös sellaisia henkilöitä, jotka voivat tarvittaessa toimia tulkkina.

Lisäksi on syytä miettiä, millaisia viestintätapoja ja -keinoja tulisi käyttää eri kulttuurien välisessä viestinnässä. On muistettava, että esimerkiksi maahanmuuttajan kyky käyttää informaatioteknologiaa ei saa vaikuttaa hänen saamansa tiedon laatuun. Kaikki tieto- ja viestintätekniikan mahdollisuudet tulee hyödyntää riippumatta siitä, pystyykö maahanmuuttaja saamaan palvelut internetin kautta, vai tarvitaanko palvelun järjestämiseen perinteisiä kanavia. Lisätietoja saa esimerkiksi maahanmuuttajajärjestöistä.

2.5 Turvallisuussuunnitelma

► Toimi yhteistyössä

Turvallisuussuunnitelma laaditaan laajassa yhteistyössä alueen asukkaiden, yhteisöjen ja yritysten kanssa. Turvallisuussuunnitelman kohteeksi otetaan ne ilmiöt ja asiat, jotka paikallisen toimintaympäristön analyysin ja riskien kartoituksen seurauksena arvioidaan tärkeimmiksi alueen turvallisuuteen vaikuttaviksi seikoiksi.

Turvallisuussuunnitelma kattaa eri osa-alueita koskevat suunnitelmat ja toimenpiteet, joiden yhteensopivuus yli osa-alueiden rajojen tulee varmistaa kokoamisvaiheessa. Turvallisuussuunnittelun kohteeksi otettuja ilmiöitä ja asioita tarkasteltaessa tulee ottaa huomioon muut asian kannalta keskeiset suunnitelmat ja ohjelmat esimerkiksi viittauksilla.

Turvallisuussuunnitelma on sateenvarjo, joka kokoaa yhteen jo olemassa olevat hankkeet, suunnitelmat ja ohjelmat sen lisäksi, että siinä vahvistetaan käynnistettävät uudet hankkeet ja suunnitelmat. Näin muodostuu kokonaiskuva toiminnasta turvallisuuden ylläpitämiseksi ja parantamiseksi alueella. Tämä lisää turvallisuustyön hallittavuutta, vähentää päällekkäisyyksiä, varmistaa tiedonkulun sekä antaa mahdollisuuden seurata turvallisuuden eteen tehtyä työtä laajemmin.

2.6 Toimeenpano

► Edellyttä tuloksia

Turvallisuustyö on osa kunnan normaalia toimintaa. Se tukee kunnan tulostavoitteita sekä kunnan elinkeinotoiminnan ja elinympäristön kehittämistä. Kunnassa turvallisuustyön tarkoituksena on turvallisen elinympäristön luominen ja ylläpito.

Tämä tarkoittaa sellaisen tavoiteolotilan saavuttamista, jossa kunnan myös etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuusriskit ovat pienimmillään sekä ilkvallan, rikollisuuden, vahinkojen ja onnettomuuksien ennaltaehkäisy on tehokasta.

Turvallisuustyöllä pyritään myös takaamaan sekä kunnan oma, että kunnan alueella toimivien yritysten ja yhteisöjen toiminta ja sen häiriöttömyys. Näin saadaan aikaan myös taloudellisia säästöjä kustannuksista, joita rikollinen toiminta tai onnettomuudet aiheuttavat. Samalla parannetaan myös alueen kilpailukykyä. Perusteet turvallisen

elinympäristön syntymiselle luodaan jo siinä vaiheessa, kun päätetään esimerkiksi kunnan asuntopoliittisista tavoitteista ja jonkun alueen kaavoittamisesta rakennustarkoituksiin. Kaavoituksen ja maankäytön suunnittelun keinoin voidaan parantaa arjen sujuvuutta ja turvallisuutta.

Käytännön turvallisuustyö on etupainotteista, ennaltaehkäisevää toimintaa onnettomuus- ja vaaratilanteiden, vahinkojen ja rikollisen toiminnan torjumiseksi sekä toimintavalmiuksien luomiseksi näiden tilanteiden varalta. Käytännön turvallisuustyö on osa kunnan kaikkien toimialojen työtä. Jokaisella toimialalla on sen luonteesta johtuvia erityispiirteitä, jotka vaikuttavat siihen, miten käytännössä turvallisuustyötä tehdään.

2.7 Seuranta

► Panosta jatkuvuuteen

Turvallisuustyön ja turvallisuussuunnittelun tuloksia ja myös itse prosessia eli tekemistä tulee seurata ja arvioida. Tuloksista raportoidaan sekä toiminnasta vastaaville, että työhön osallistuville. Näin voidaan arvioida, onko yhteistyö tuloksellista, kohdentuuko työ oikeisiin kohteisiin ja tekevätkö yhteistyön eri osapuolet kokonaisuuden kannalta olennaisia tehtäviä.

Tavoitteiden saavuttamista ja toimenpiteiden tuloksia tulee seurata myös turvallisuuden eri ulottuvuudet huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa poikkihallinnollista raportointia, jossa hankkeen vaikutuksia arvioidaan laajemmin kuin yhden toimijan näkökulmasta. Kyse ei siten ole raportista, jossa eri toimijat kertovat miten he ovat toteuttaneet turvallisuussuunnitelmaa, vaan raportista, jossa kuvataan miten turvallisuussuunnitelmaa on toteutettu yhdessä ja miten turvallisuusprosessi on toiminut. Huomioi myös muut alueen kehittämisohjelmat, joista tulee turvallisuuteen liittyvää tietoa.

Yleisen turvallisuustunteen edelleen parantamiseksi on tärkeää, että turvallisuussuunnitelmaa seurataan ja arvioidaan säännöllisesti ja tähän tulee ottaa mukaan etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat. Suunnitelma tulee myös päivittää, jotta se on ajantasainen.

3 Erityiskysymykset

3.1 Käsitteet ja termit

Aihealueen parissa tulee esiin käsitteitä ja termejä, joiden merkityksiä on syytä pohtia tarkemmin. Liitteessä 5. selitetään näistä muutamia. Tavoitteena ei ole ollut tehdä koko merkityshistorian kattavia käsitteenmäärittelyjä, vaan tuoda käytännön turvallisuussuunnitteluun koko lailla samalla lailla käsitettäviä käsitteitä ja termejä. Tältä osin on syytä todeta, että merkityksiä, joita liitteessä esitetään, ei ole tarkoitettu tyhjentäviksi.

Käsitteiden merkitykset voivat muuttua nopeastikin, siksi niitä tulee arvioida aika ajoin uudestaan. Esimerkkinä voidaan todeta sana maahanmuuttaja. 1990-luvulla ja 2000-luvun alussa maahanmuuttaja on ollut kelpo sana kuvaamaan suurta osaa niistä ihmisistä, jotka ovat saapuneet Suomeen muualta, mutta jo kymmenen vuoden kuluttua sana voidaan kokea jopa sopimattomaksi. Termillä maahanmuuttaja tulisi viitata sellaisiin ihmisiin, jotka ovat vastikään muuttaneet Suomeen, eikä niihin, jotka ovat asuneet Suomessa jo vuosia tai heidän jälkeläisiinsä. ”Toisen polven maahanmuuttaja” on käsitteenä varsin ongelmallinen. Milloin Suomessa syntynyt maahanmuuttajataustainen nuori lakkaa olemasta ”maahanmuuttaja”?

TÄRKEÄÄ

- Aihealueen termien ja käsitteiden käsittelyä hankaloittaa osaltaan myös se, että aihepiiristä keskustellaan käsitteillä, jotka ovat kotoisin muualta (monikulttuurisuus, etnisyys, rasismi jne.). Turvallisuussuunnittelussa aihealueen käsitteet ja termit onkin hyvä määritellä ja todeta, jotta niiden merkitykset ovat kaikille toimijoille yhtäläiset.

3.2 Palvelut - turvallisuus osana palveluja ja palvelujen kehittämistä

Turvallisuustyö on osa kunnan normaalia toimintaa. Turvallisuuteen vaikuttavia toimijoita on paljon ja turvallisuus syntyy usean eri tekijän

yhteisvaikutuksesta. Kunnalla on tärkeä tehtävä peruspalveluluiden tuottajana. Kaikki maahanmuuttajat tarvitsevat kuntien palveluita, olivatpa maahanmuuton syyt työperusteisia, humanitaarisia tai muita.

Paikallinen turvallisuussuunnittelu on väline ennalta ehkäisevän työn lisäämiseksi ja edelleen kehittämiseksi. Käytännön tekemisen tasolla yhteistyön tavoitteena on lisätä moniammatillisuutta ja eri näkökulmien havainnointia, jossa eri alojen asiantuntijat, yritykset ja asukkaat työskentelevät yhdessä yhteisen päämäärän saavuttamiseksi.

Turvallisuuden kannalta tärkeä tekijä on ihminen itse. Yksilön oma vastuu on keskeinen lähtökohta. Kaikki vaikuttavat itse toiminnallaan ja valinnoillaan omaan ja lähiympäristönsä turvallisuuteen. Toiminnan ja valintojen pohjaksi täytyy olla tarjolla riittävästi tietoa riskeistä ja niiden ehkäisemisestä. Tämän tiedon levittämisessä viranomais- ja järjestötoiminnalla on merkittävä tehtävä. Yksilön omasta vastuusta huolimatta tulee huomioida etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien erityiset turvallisuustietämyksen esteet, kuten kieliongelmat ja varmistua siitä, että turvallisuustieto todella menee myös heidän tietoon. Esimerkiksi perustiedot ilmastomme kylmyydestä, asumisesta, sähkön käytöstä jne. eivät ole kaikille maahanmuuttajille itsestäänselvyys.

Paikallistasolla ongelmana on usein resurssien riittämättömyys, asenteet ja vanhat työtavat. Pahimmillaan tämä johtaa tilanteeseen, jossa pääosa resursseista kohdistetaan akuuttien ongelmien ratkaisemiseen sen sijaan, että vaikutetaan siihen, että ongelmien määrä jatkossa vähenisi. Myös ennakkoinnin ja varautumisen kannalta aika, jota tällä hetkellä elämme, on monessa suhteessa erityisen merkityksellinen tulevan maahanmuuton osalta, ja nyt on oivallinen hetki varautua jo globaalin taantumun jälkeiseenkin aikaan, jolloin mm. työperäinen maahanmuutto Suomeen alkaa jälleen lisääntyä.

Viranomaisilla ja kunnissa on menossa monenlaisia palveluja edistäviä hankkeita etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien tukemiseksi ja kotouttamiseksi. Peruspalveluiden toimivuus ja yhdenvertaisten palveluiden takaaminen ovatkin peruslähtökohta etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien palveluiden turvaamisessa. Kehittämistyötä on tehty ja tehdään kaiken aikaan mm. kunnallissektorilla ns. Paras-hankkeen uudistusten myötä yleisesti ja yksityiskohtaisemmin myös monella muulla saralla.

Hyviä esimerkkejä yksityiskohtaisemmista paikallisista kehittämistöistä ovat mm. asumisen info-paketin suunnitteleminen ja positiivisen erityiskohtelun käytännön toteuttamiseen johtaneet toimet. Positiivisella

erityiskohtelulla on merkittävä lisäarvo erityisesti maahanmuuttajan palveluiden parantamisessa. Positiivisessa erityiskohtelussa on kyse esimerkiksi siitä, että maahanmuuttajalle varataan kaksi kertaa enemmän aikaa erityisesti siksi, että kohtaamisessa on aina tulkki mukana. Edelleen verkkopalvelua infopankki.fi kehitetään vieraskielisten henkilöiden käyttöön. Infopankin sivuilla on tärkeää perustietoa maahanmuuttajille yhteiskunnan toiminnasta ja mahdollisuuksista Suomessa.

3.3 Ryhmien sisäiset, väliset ja ulkoiset uhkat

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kokemat turvallisuusuhat voidaan jaotella kolmeen eli ryhmien sisäisiin, ryhmien välisiin ja ryhmiin kohdistuviin ulkoisiin uhkiin. Ulkoisia uhkia ovat esimerkiksi rasismi ja syrjintä sekä pääosin myös prostituutio ja ihmiskauppa, vaikka niihin voi tuki liittyä myös ryhmien sisältä tulevia uhkia.

Monissa länsimaiden suurkaupungeissa on huonoja kokemuksia maahanmuuttajien keskittymisestä samalle asuinalueelle. Kokemusten mukaan etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien keskittyminen samalle alueelle johtaa muiden edellä esille tuotujen ongelmien lisäksi myös siihen kehityskulkuun, että keskittymäalueilla esiintyy konflikteja niin kantaväestön, maahanmuuttajaryhmien kuin myös samaan kieliryhmään kuuluvien kesken. Yhteisön jäsenet itse kokevat toisinaan myös oman yhteisön liian tiiviin yhteiselon häiritseväksi.

KOTILO -projektissa⁶ on soviteltu useita naapureiden välisiä riitoja. Projektissa on havaittu, että yleisimpiä maahanmuuttajia koskevia ongelmia ovat vesiongelmat ja asuntojen kuluminen. Siksi olisi tärkeää varmistua siitä, että maahanmuuttajia opastetaan tarpeeksi asunnon huollosta.

Ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa. Poliisin tilastoissa rasististen rikosten ilmoitusmäärissä on ollut havaittavissa nousua viime vuosikymmenen aikana. Ihmiskauppa ja prostituutioon pakottaminen koskettavat erityisesti ulkomaalaisia naisia. Rikosilmoitusten määrän lisääntyminen johtuu osaksi siitä, että eri etnisten ryhmien edustajat tietävät paremmin oikeuksistaan, olemassa olevista palveluista ja hakevat niistä aikaisempaa enemmän apua väkivaltaan. Piilorikollisuuden osuus on arvioitu olevan kuitenkin suuri.

⁶ KOTILO-projekti kehittää käytäntöjä ja malleja maahanmuuttajien ja suomalaisten asumista varten. Tavoitteena on parantaa kaikkien asumisviihtyvyyttä. Projekti keskittyy lähiöalueille, joissa asuu runsaasti sekä maahanmuuttajia että suomalaisia.

Lisäksi myös Suomessa on huomioitava ja varauduttava turvallisuushkiin, joiden taustalla on kulttuurista johtuvia piirteitä. Näitä ovat muun muassa kunniaan liittyvä väkivalta ja tyttöjen ympärileikkaus, väistämismvelvollisuus, muuttolupakäytäntö ja pakkoavioliitot. Syrjintä ja rasistinen väkivalta sen sijaan eivät ole kulttuuriin liittyviä ilmiöitä.

Monikulttuurisessa yhteiskunnassa eri väestöryhmien kohtaaminen on osa kaikkien viranomaisten ammattitaitoa. Tämän vuoksi viranomaiset voivat tarvita usein lisää tietoa ja osaamista monikulttuurisuuteen liittyvistä ilmiöistä, jotta kielteiset ilmiöt osataan tunnistaa ja niihin puututaan riittävän tehokkaasti. Tätä tietoa on saatavilla alan viranomaisten lisäksi myös näihin kysymyksiin erikoistuneilta järjestöiltä.

3.4 Haavoittuvat ryhmät

Turvallisuussuunnittelussa tulee ottaa huomioon, että yhteiskunnan positiivista erityiskohtelua tarvitsevat erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat maahantulijaryhmät, joita ovat muun muassa pakolaisina maahan saapuneet, yksin ilman huoltajaa saapuneet alaikäiset turvapaikanhakijat, kielitaidottomat äidit ja ikääntyneet. Näiden ryhmien avun hakemisen esteet ovat monin tavoin kietoutuneet kieli- ja kansalaistaitojen puuttumiseen ja he tarvitsevat yhteiskunnan haavoittuvimpina ryhmänä eniten tukea ja turvallisuustietouden opastusta. He ovat myös eniten epätietoisia suomalaisesta lainsäädännöstä ja palvelujärjestelmästä. Erityisesti maahantulon alkuvaiheessa neuvoa tulisi antaa mahdollisuuksien mukaan myös omalla äidinkielellä.

Etnisten vähemmistöjen naisiin ja maahanmuuttajanaisiin kohdistuva lähisuhdeväkivalta on monin tavoin verrattavissa suomalaisiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Vallan väärinkäyttö ja kontrolli saattavat kuitenkin ilmentyä eri muodoissa, esimerkiksi naisen tiedon puutteeseen liittyvänä pelotteluna ja hyväksikäyttönä. Maahanmuuttajanaisten omien oikeuksien heikko tietämys viivästyttää aktiivista avun hakemista. Naisiin kohdistuvan väkivallan vaikutukset ulottuvat monin tavoin alaikäisten ja ikääntyneiden hyvinvointiin ja johtaa myös turvattomuuden tunteen lisääntymiseen.

Ikääntynyt eli yli 65-vuotias maahanmuuttaja saattaa olla monin tavoin perheenjäsenten tarjoaman avun varassa. Vaikka yhteisöllisiin maahanmuuttajaperheisiin kuuluu kaikista perheenjäsenistä huolehtiminen ja monissa kulttuureissa vanhuksat nauttivat suurempaa arvostusta, voi yksittäisissä perheissä silti olla taloudellista hyväksikäyttöä, hoivan epäämistä ja jopa väkivaltaa. Kielitaidon puute on myös ikääntyvän kohdalla este itsenäiselle avun hakemiselle.

Erityistä huomiota on syytä kiinnittää Suomessa oleskelevien turvapaikanhakijoiden tilanteeseen vastaanottokeskuspaikkakunnilla. Vastaanottokeskuksen perustaminen uudelle paikkakunnalle edellyttää riittävää tiedottamista sekä tiivistä vuoropuhelua paikallisen väestön, alueen järjestöjen, viranomaisten ja vastaanottokeskuksen välillä. Toimintaan saattaa liittyä paljon epätietoisuutta ja ennakkokäsityksiä, joten avoin tiedonjako ja vuoropuhelu ovat tärkeitä. Turvallisuussuunnittelussa on myös otettava huomioon usein hyvin vaikeista olosuhteista saapuvien ja traumatisoivia kokemuksia läpikäyneiden turvapaikanhakijoiden erityinen elämäntilanne.

4 Paikalliset toimintarakenteet ja turvallisuussuunnitelman suhde muihin kunnan suunnitelmiin

Kunnissa tehtävä turvallisuustyö on laaja kokonaisuus. Työtä on tehtävä jatkuvasti ja turvallisuussuunnittelu on tämän työn apuväline. On tärkeää, että turvallisuusasiat nähdään osana kunnan normaalia toimintaa. Ne kytketään osaksi kunnan strategista tavoitteen asettelua sekä otetaan huomioon kunnan toiminnan ja talouden suunnittelussa. Koska turvallisuussuunnitelma laaditaan yleensä valtuustokauden mittaiseksi, suunnitelmassa esitettyjen tavoitteiden toteuttaminen edellyttää, että toimenpiteille varataan riittävät resurssit kunnan talousarviossa, jonka valtuusto vuosittain hyväksyy. Turvallisuustyö on tehokas keino vaikuttaa myös kuntatalouteen, koska sen avulla estetään sellaisten ongelmien syntymistä, joiden seuraukset voivat tulla hyvinkin kalliiksi.

Turvallisuussuunnitelmaan on hyvä koota kaikki keskeiset turvallisuuden edistämiseen liittyvät asiat. Tällöin turvallisuussuunnitelma muodostaa perustan kunnan normaalille palvelujen kehittämiselle ja helpottaa muiden kunnan hyvinvointiohjelmien tai alueiden käyttöä koskevien suunnitelmien (esimerkiksi kaavoitus) laatimista ja turvallisuusnäkökohtien huomioon ottamista niissä.

Kotouttamislain mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotoutumisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämiseksi ja etnisten suhteiden edistämiseksi sekä syrjinnän ehkäisemiseksi kunnat laativat kotouttamisohjelman. Maahanmuuttajien kotouttamisohjelman tulisi olla osa kunnan strategian kehittämistä. Paikallisen turvallisuussuunnitelman

tavoitteet tulisi huomioida läpileikkaavina myös kotouttamisohjelmaa laadittaessa. Kotouttamisessa onnistuminen on myös osa turvallisuustyötä.

Myös yhdenvertaisuuslain edellyttämiä yhdenvertaisuussuunnitelmia tulisi edelleen nykyistä paremmin ja laajemmin hyödyntää hyvien etnisten suhteiden kehittämisessä ja yhdenvertaisten palveluiden ja mahdollisuuksien luomisessa. Yhdenvertaisuussuunnitelmissa tulisi konkreettisesti kuvata ne tavat, joilla viranomainen omassa toiminnassaan edistää hyviä etnisiä suhteita ja kehittää palveluja etnisten vähemmistöjen tarpeita vastaaviksi.

Kuntien turvallisuussuunnittelussa on luotu yhteistyöverkostoja, vaikka kunnat ovat turvallisuussuunnittelussa edenneet hyvin eri tahtiin. Paikallisten yhteistyörakenteiden tulee edistää pysyvää ja säännöllistä yhteistyötä paikallistasolla kaikkien toimijoiden välillä.

Paikallistasolla ei ole syytä luoda rinnakkaisia rakenteita, jotka olisivat vain omiaan hajottamaan turvallisuustyöhön käytettävissä olevia niukkoja resursseja ja luomaan mahdollisia päällekkäisiä rakenteita. Yhteistyön tulee olla järjestetty niin, että resurssit kohdentuvat varsinaiseen työhön eivätkä yhteistyön rakenteiden ylläpitämiseen. Uusien yhteistyön rakenteiden luomiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja mikäli on mahdollista, tulisi hyödyntää jo olemassa olevia yhteistyön muotoja, mm. ottamalla maahanmuuttajajärjestöt entistä aktiivisemmin mukaan turvallisuustyöhön.

Yhteistyön rakenteet tulee kuvata selkeästi ja avoimesti niin, että esimerkiksi yhteistyöhön osallistuvien henkilöiden vaihtuminen ei vaikuta yhteistyön jatkuvuuteen. Turvallisuussuunnittelua ei tule katsoa turvallisuussuunnitteluun osallistuvien henkilöiden ”ylimääräiseksi” työksi, vaan kiinteäksi osaksi heidän perustehtäväänsä.

Turvallisuussuunnitelmaan tulee kirjata keskeisin aineisto. Vaarana voi olla myös tuottaa liian laaja materiaali, jolloin käytännön jalkauttaminen ja seuranta hankaloituu.

5 Yhteenveto toimintasuosituksista

Paikallisen turvallisuustyön tavoitteena on vähentää rikosten, häiriöiden ja onnettomuuksien määrää ja niistä aiheutuvia vahinkoja sekä ylläpitää

turvallisuutta ja turvallisuuden tunnetta. Turvallisuustyön kohteena ovat kaikki alueen asukkaat, yhteisöt ja yritykset.

- Paikallinen turvallisuussuunnittelu on pysyvä ja vakiintunut turvallisuusyhteistyön rakenne, jota toteutetaan eri viranomaisten ja toimijoiden välisenä laajana yhteistyönä niin, että lähtökohdaksi tulee aina ottaa kulloinkin vallitsevat paikalliset olosuhteet.
- Turvallisuussuunnittelun lähtökohtana on eri toimijoiden välinen yhteistyö, jonka ansiosta pystytään muodostamaan kokonaiskuva alueen turvallisuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä.
- Kun paikkakunnalla on etnisiä vähemmistöjä ja maahanmuuttajia, heidän turvallisuuteen liittyvät asiat tulee ottaa osaksi turvallisuusyhteistyötä. Samalla on otettava huomioon, että yhteisten asioiden ohella on myös erityistekijöitä, jotka on otettava etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kohdalla huomioon, vaikka paikkakuntakohtaiset määrät olisivat pieniä.
- Näitä erityistekijöitä ovat esimerkiksi taustasta, erilaisesta tietopohjasta, kulttuurista ja valtaväestön toiminnasta ja asenteista johtuvat seikat, jotka vaikuttavat näiden ryhmien turvallisuuteen, turvallisuuden tunteeseen ja toimintaan laajasti.
- Toimiva yhteistyö edellyttää säännöllisyyttä, pysyvyyttä ja menettelyjä, jotka ovat kaikkien työhön osallistuvien tiedossa. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien asioita käsiteltäessä näiden ryhmien edustajat tulee ottaa mukaan työhön samalla varmistuen, että edustajilla on muiden jäsenten antama valtuutus osallistua turvallisuusyhteistyöhön. Tämä voi edellyttää ryhmien sisäisten suhteiden huomioon ottamista.
- Toimiva ja tehokas yhteistyö edellyttää, että johto ja vastuut on selkeästi määritellyt. Turvallisuussuunnittelusta vastaavan johdon tulee huolehtia siitä, että etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien asiat tulevat huomioon otetuksi jo turvallisuussuunnittelun alkuvaiheessa.
- Turvallisuussuunnitelman lähtökohtana ovat aina paikalliset ongelmat ja tarpeet. Paikallisesti tehtävän toimintaympäristön analyysin ja riskikartoituksen tuloksena löydetään paikallisesti turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen kannalta merkittävät ongelmat ja ilmiöt. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien

ongelmien kartoittaminen ja esille saaminen edellyttää yleensä aina erityistoimia.

- Vuoropuhelu asukkaiden kanssa paikallisesta turvallisuustilanteesta lisää asukkaiden tietoa riskeistä ja tukee myös tavoitetta lisätä ihmisten omaa vastuunottoa turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä. Vuoropuhelun aikaansaaminen etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kanssa voidaan tehdä esimerkiksi järjestämällä kuulemistilaisuuksia, joihin kutsutaan eri väestöryhmiä edustavien järjestöjen edustajia.
- Turvallisuussuunnittelun kohteeksi otetaan ne ilmiöt ja asiat, jotka paikallisen toimintaympäristön analyysin, riskien kartoituksen ja asukkaiden kanssa käydyn vuoropuhelun seurauksena arvioidaan tärkeimmiksi alueen turvallisuuteen vaikuttaviksi seikoiksi. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuutta parantavia toimenpiteitä liitetään turvallisuussuunnitelmaan.
- Tuloksia tuottava turvallisuussuunnittelua on etupainotteista, ennaltaehkäisevää toimintaa onnettomuus- ja vaaratilanteiden, tapaturmien, vahinkojen ja rikollisen toiminnan torjumiseksi sekä toimintavalmiuksien luomiseksi näiden tilanteiden varalta. Hyvä turvallisuussuunnitelma lisää myös asukkaiden turvallisuuden tunnetta.
- Työn tuloksista raportoidaan valtuustolle, turvallisuussuunnittelusta vastaavalle johdolle, työhön osallistuville ja asukkaille. Näin voidaan arvioida, onko yhteistyö tuloksellista, kohdentuuko työ oikeisiin kohteisiin ja tekevätkö yhteistyön eri osapuolet kokonaisuuden kannalta olennaisia tehtäviä. Raportointi edistää osaamisen kehittymistä. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kanssa voidaan järjestää tilaisuuksia, joissa kerrotaan työn etenemisestä. Järjestöt ovat tärkeä tiedotusväylä viranomaisten ja etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien välillä.
- On tärkeää varmistaa turvallisuussuunnitelmassa päätettyjen toimenpiteiden yhtäaikaisuus niiden toimenpiteiden kanssa, joita eri organisaatiot toteuttavat omassa toiminnassaan. Näin turvallisuustyön vaikutukset ovat mahdollisimman tehokkaita. Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kannalta tärkeää on yhteen sovittaa turvallisuutta edistävät toimet kotouttamisohjelmassa ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa

päätettyjen toimien kanssa. Turvallisuuden parantaminen on osa syrjäytymisen ehkäisyä.

- **Ota yhteistyökumppanit ja asukkaat mukaan työhön. Panosta tiedottamiseen turvallisuussuunnittelun kaikissa vaiheissa.**

6 Askel askeleelta



Liite 1. Valmisteluryhmä sekä ohjaus- ja seurantaryhmä

Valmisteluryhmän kokoonpano oli seuraava:

Sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö Tarja Mankkinen, SM/STS, puheenjohtaja, suunnittelija Markus Alanko, OM, Rikosensorjuntaneuvosto, rikostarkastaja Heidi Kankainen, SM/PO, ylitarkastaja Maija Peltokangas, SM/PEO, riskienhallintajohtaja Jari Tuominen, Espoon kaupunki, maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto, ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, SM/MMO, Pakolais- ja maahanmuuttotyön päällikkö Leena-Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti, ylitarkastaja Pasi Vainio, SM/STS, jäsensihteeri.

Valmisteluryhmä kokoontui yhteensä viisi kertaa ja kuuli seuraavia asiantuntijoita: tutkija Veronika Honkasalo, Nuorisoseuratutkimus, rikostarkastaja Heidi Kankainen, SM/PO, erikoissuunnittelija Pasi Päivinen, SM/OikYks, sosiaalityöntekijä Mukhtar Abib, Helsingin kaupungin sosiaalipäivystys/nuorisoyksikkö, maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto, ylitarkastaja Pasi Vainio SM/STS ja ylitarkastaja Sarita Friman-Korpela STM.

Valmisteluryhmän kokoonpanossa otettiin huomioon tasa-arvolain säännökset mies- ja naisjäsenten määristä. Työ tehtiin virkatyönä.

Työryhmän toimikausi oli 15.5.2009 - 15.9.2009.

Suosituksen laatimista ohjasi turvallisuussuunnittelun kehittämisen ohjaus- ja seurantaryhmä. Työryhmän kokoonpano oli seuraava:

Puheenjohtaja: poliisiylijohtaja Mikko Paatero, sisäasiainministeriö, poliisiosasto, varapuheenjohtaja: Pelastusylijohtaja Pentti Partanen, sisäasiainministeriö, pelastusosasto

Jäsenet: poliisipäällikkö Lasse Aapio, Päijät-Hämeen poliisilaitos, suunnittelija Markus Alanko, oikeusministeriö, Rikosensorjuntaneuvosto, neuvotteleva virkamies Leif Beilinson, liikenne- ja viestintäministeriö, pelastusjohtaja Veli-Pekka Ihamäki, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, pääsihteeri Kristiina Kumpula, Suomen Punainen Risti, varajäsen valmiustoiminnan päällikkö Leena Kämäräinen, kaupunginjohtaja Timo Kvist, Rikosensorjuntaneuvoston puheenjohtaja, toiminnanjohtaja Reet Nurmi, Monika-naiset ry, varajäsen Etnisten suhteiden neuvottelukunnan pääsihteeri Sari Haavisto, sisäasiainministeriö, johtaja Veli-Matti Ojala, Finanssialan keskusliitto, ylitarkastaja Maija Peltokangas, SM/PEO, varajäsen ylitarkastaja Vesa-Pekka Tervo, asiamies Kaisa Saario, Keskuskauppakamari, neuvotteleva virkamies Merja Söderholm, STM, aluepäällikkö Varpu Tavaststjerna, Liikenneturva, lääninpoliisiylitarkastaja Tapani Tiilikainen, Itä-Suomen lääninhallitus, rajatarkastusyksikön päällikkö,

everstiluutnantti Pasi Tolvanen, varajäsen everstiluutnantti Hannu Tervo, dosentti Sirpa Virta, Tampereen yliopisto, Sisäasiainministeriön poliisiosaston edustaja, avoin.

Jäsensihteerit: päällikkö Tarja Mankkinen, SM/STS, kehittäispäällikkö Markku Haiko, Suomen Kuntaliitto

Liite 2. Asettamispäätös

SISÄASIAINMINISTERIÖ

ASETTAMISPÄÄTÖS

8.5.2009 SM023:00/2009

ETNISTEN VÄHEMMISTÖJEN JA MAAHANMUUTTAJIEN TURVALLISUUS PAIKALLISISSA TURVALLISUUSUUNNITELMISSA

Asettaminen

Sisäasiainministeriö on tänään asettanut työryhmän laatimaan suosituksen siitä, miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien turvallisuuteen liittyvät asiat tulee ottaa huomioon paikallisissa turvallisuussuunnitelmissa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä sisäisen turvallisuuden ohjelmasta 8.5.2008 on päätetty, että etnisten vähemmistöjen turvallisuus on liitettävä osaksi paikallista turvallisuusyhteistyötä ja turvallisuussuunnittelua (sisäisen turvallisuuden ohjelma, kohta 5.5, toimenpide 1). Ohjelman toimeenpanosuunnitelmassa, jonka sisäisen turvallisuuden ministeriryhmä vahvisti 30.9.2008, on päätetty, että asiaa koskeva suositus tulee valmistella.

Toimikausi

15.5.2009- 15.9.2009.

Tausta ja tehtävät

Etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien edustajien kokema turvattomuus ja turvallisuushkat poikkeavat jonkin verran muun väestön tilanteesta. Joidenkin selvitysten mukaan maahanmuuttajien arvioidaan joutuvan väkivallan uhriksi jopa kaksi kertaa useammin kuin valtaväestön edustajat. Poliisin tilastoissa rasististen rikosepäilyjen määrä on kasvanut vuosittain. Ilmoitukset maahanmuuttajanaisiin kohdistuvista väkivaltarikoksista ovat kasvussa.

Turvallisuuden ja turvallisuuden tunteen kannalta on tärkeää, että turvallisuuspalvelut ovat kaikkien saatavilla kielestä tai etnisestä taustasta riippumatta.

Maahanmuuttajat ja etnisten vähemmistöjen edustajat eivät useinkaan tule kuulluksi turvallisuutta koskevissa kyselyissä. Tästä syystä on vaarana,

että heidän tarpeensa eivät tule riittävästi otetuksi huomioon turvallisuutta koskevissa suunnitelmissa ja ohjelmissa ja palvelujen kehittämisessä.

Paikallista turvallisuussuunnittelua on kehitetty sisäasiainministeriön johdolla siten, kun ensimmäisessä ja toisessa sisäisen turvallisuuden ohjelmassa on päätetty. Paikallinen turvallisuussuunnittelu on yhteistyörakenne, jonka tavoitteena on parantaa turvallisuuden tunnetta ja vähentää rikoksia, häiriöitä ja onnettomuuksia.

Suosituksessa tulee linjata, miten etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien asiat tulisi ottaa huomioon paikallisessa turvallisuussuunnittelussa sekä esittää keinoja, joilla varmistetaan maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen edustajien kuuleminen osana paikallista turvallisuussuunnittelua. Lisäksi tulee esittää, miten kotouttamissuunnitelmat, yhdenvertaisuussuunnitelmat sekä muut etnisten vähemmistöjen ja maahanmuuttajien kannalta keskeiset suunnitelmat tulisi ottaa huomioon turvallisuussuunnittelussa.

Hankkeen organisaatio

Ohjausryhmä

Suosituksen laatimista ohjaa paikallisen turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmä.

Valmisteluryhmä

Valmisteluryhmän kokoonpano on seuraava:

Puheenjohtaja: Tarja Mankkinen,	Sisäisen turvallisuuden sihteeristön päällikkö SM/STS
Jäsenet: Rikoksantorjuntaneuvosto	Suunnittelija Markus Alanko, OM, Rikostarkastaja Heidi Kankainen, SM/PO Ylitarkastaja Maija Peltokangas, SM/PEO Riskienhallintajohtaja Jari Tuominen, Espoon kaupunki Maahanmuuttoasiain koordinaattori Anu Wikman-Immonen, Suomen Kuntaliitto Ylitarkastaja Juha-Pekka Suomi, SM/MMO

Pakolais- ja maahanmuuttotyön päällikkö
Leena-Kaisa Åberg, Suomen Punainen Risti
Ylitarkastaja Pasi Vainio, SM/STS,
jäsen sihteeri

Valmisteluryhmä voi tarvittaessa kuulla asiantuntijoita.

Kustannukset

Työ tehdään virkatyönä.

Kansliapäällikkö

Ritva Viljanen

Hallintojohtaja

Janne Kerkelä

JAKELU

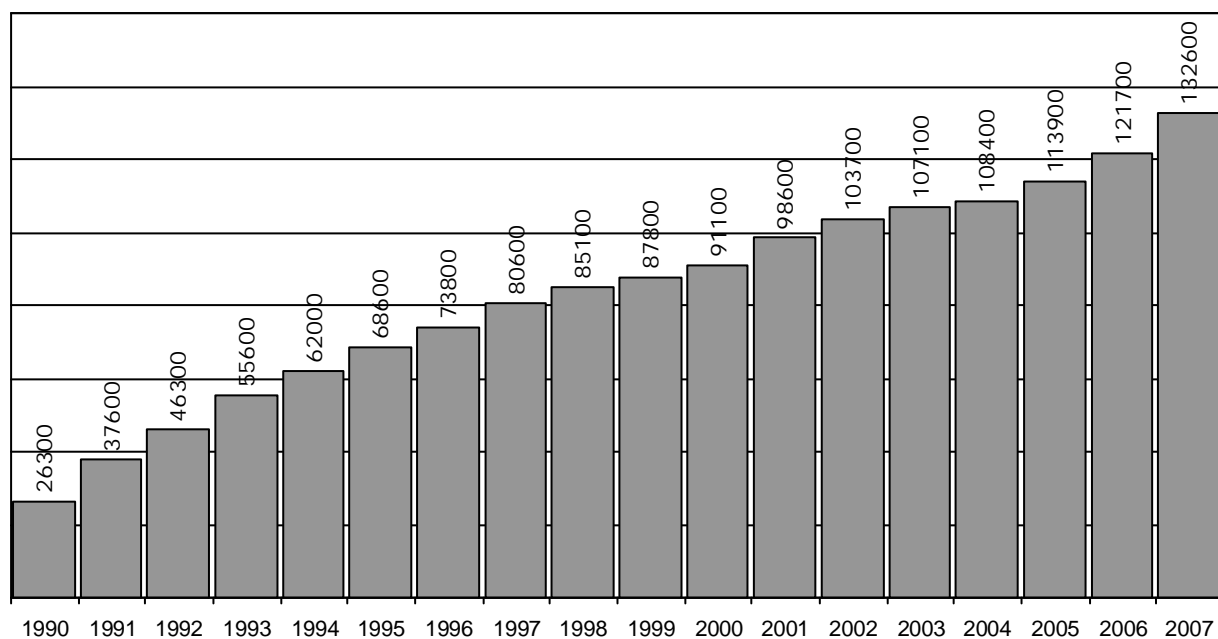
Työryhmän jäsenet

TIEDOKSI

SM/PO
SM/PEO
SM/MMO
SM/RO
SM/Kansainvälisten asioiden yksikkö
SM oikeusyksikkö/yhdenvertaisuus-vastuualue
Turvallisuussuunnittelun ohjaus- ja seurantaryhmä
Iines

Liite 3. Ulkomaalaisten määrä taulukoina

Ulkomaalaisten määrä Suomessa 1990–2007:



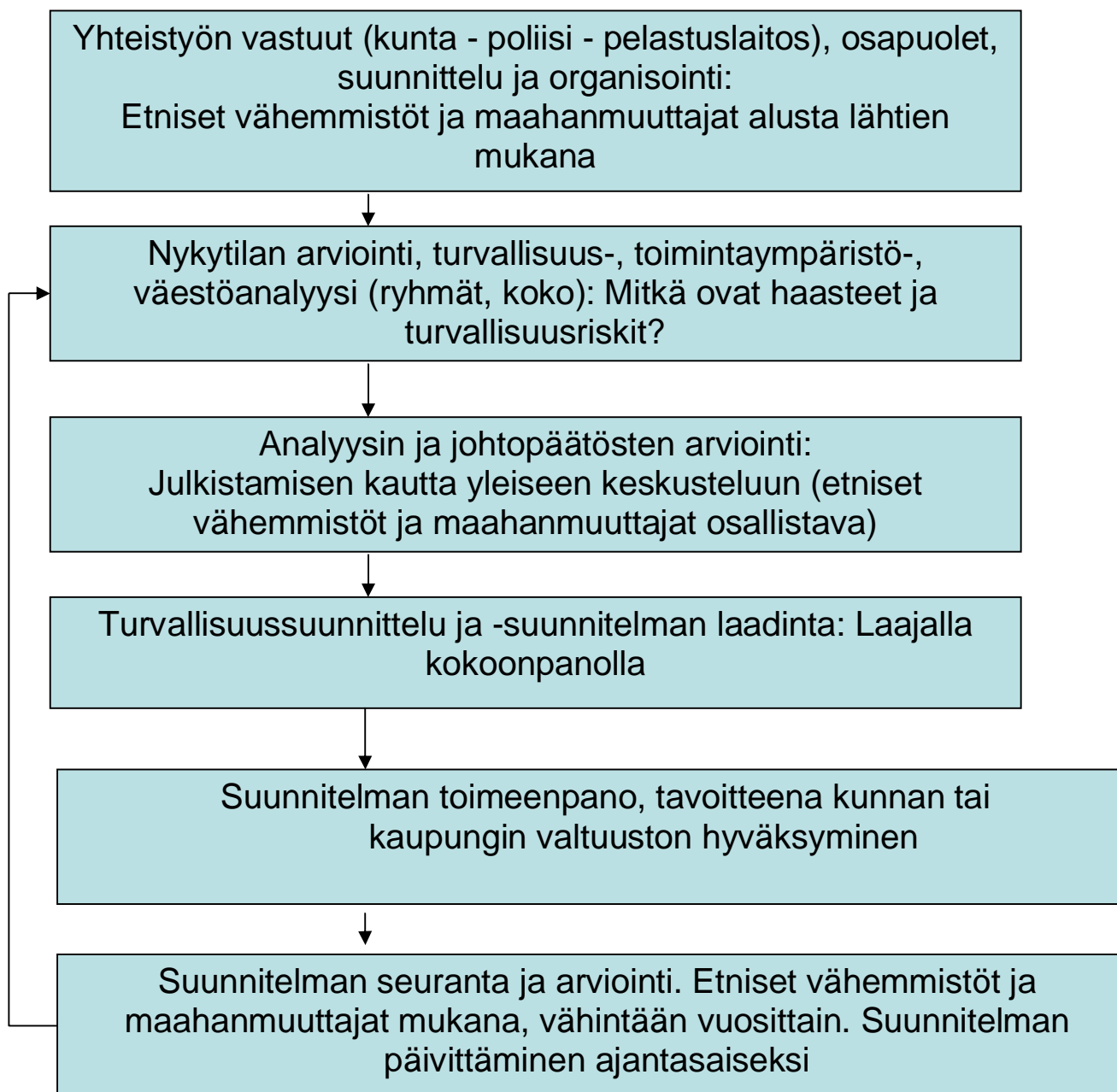
Suomessa asuvat ulkomaan kansalaiset⁷:

Kansalaisuus	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Venäjä	.	20 552	22 724	24 336	24 998	24 626	24 621	25 326	26 211
Viro	.	10 839	11 662	12 428	13 397	13 978	15 459	17 599	20 006
Ruotsi	6 051	7 887	7 999	8 037	8 124	8 209	8 196	8 265	8 349
Somalia	44	4 190	4 355	4 537	4 642	4 689	4 704	4 623	4 852
Kiina	312	1 668	1 929	2 086	2 372	2 613	2 992	3 382	3 978
Thaimaa	239	1 306	1 540	1 784	2 055	2 289	2 605	2 994	3 470
Saksa	1 568	2 201	2 327	2 461	2 565	2 626	2 792	2 978	3 318
Turkki	310	1 784	1 981	2 146	2 287	2 359	2 621	2 886	3 182
Britannia	1 365	2 207	2 352	2 535	2 651	2 655	2 762	2 910	3 143
Irak	107	3 102	3 222	3 420	3 485	3 392	3 267	3 045	3 036
Serbia ja Montenegro	.	1 204	1 935	2 177	2 782	3 336	3 321	3 340	2 986
Iran	336	1 941	2 166	2 363	2 531	2 555	2 562	2 602	2 611
Intia	270	756	892	1 012	1 169	1 343	1 619	1 990	2 333
Yhdysvallat	1 475	2 010	2 110	2 146	2 149	2 040	2 086	2 199	2 296
Afganistan	3	386	719	1 061	1 312	1 588	1 833	2 011	2 197
Vietnam	292	1 814	1 778	1 713	1 661	1 538	1 657	1 811	2 010
Bosnia ja Hertsegovina	.	1 627	1 668	1 701	1 694	1 641	1 584	1 599	1 658
Muut	13 883	25 600	27 218	27 739	27 129	26 869	29 171	32 179	37 072
Yhteensä	26 255	91 074	98 577	103 682	107 003	108 346	113 852	121 739	132 708

⁷ Tilastokeskus

Liite 4. Turvallisuussuunnittelun prosessi

Turvallisuussuunnittelu prosessina:



Liite 5. Käsitteitä ja termejä

Käsitteitä ja termejä

Etnisyys

Etnisyyden käsitteellä viitataan yleensä kulttuuriin perustuvaan jaotteluun. Ihmiset sekä erottautuvat itse muista että muodostavat eroja muiden välille kulttuurisin perustein. Jotta ryhmä tulisi määritellyksi etniseksi, sillä usein oletetaan olevan tavalla tai toisella yhteinen alkuperä.

Suomen ratifioimissa kansainvälisissä sopimuksissa puhutaan ns. itseidentifioinnista, jolla tarkoitetaan sitä, että henkilöllä on subjektiivinen itsemääräämisoikeus kuulua tiettyyn etniseen ryhmään. Suomi on muiden Euroopan valtioiden tavoin monikulttuurinen tai monikulttuuristuva yhteiskunta, jolla viitataan useimmiten etnisten ryhmien määrän kasvuun. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa eri etniset ryhmät elävät rinnakkain suhteessa toisiinsa. Globalisoituvassa maailmassa etnisyydet kohtaavat myös valtioiden rajoilla ja rajojen yli. Etnisyydessä on aina kysymys ryhmien välisistä suhteista. Etnisyys on suhde.

Kun ihmiset muuttavat maasta toiseen, etnisyys saa väistämättä uusia muotoja. Tällöin myös ”kulttuuri” muuttuu. Muuttajien etnisyys muuttuu väistämättä toiseksi, kun he siirtyvät toiseen kontekstiin ja vuorovaikutukseen toisten ryhmien kanssa. Tämä kulttuurinen muutos koskettaa kaikkia vuorovaikutuksen osapuolia, Suomessa siis sekä suomalaisia että tänne muualta muuttavia etnisiä ryhmiä. Nykymaailman moderni ihminen elää elämäänsä suhteessa moneen paikkaan, siis useisiin sosiaalisiin ja kulttuurisiin järjestyksiin. Tällöin etnisyys elää ja muovautuu samanaikaisesti suhteessa useampiin sosiaalisiin järjestyksiin. Etnisyys on kulttuurin lailla historiallista ja muuttuvaa ihmisten sosiaalisissa suhteissa ja käytännöissä.

Kotoutuminen

Kotoutumisella tarkoitetaan kotouttamislain⁸ mukaan maahanmuuttajan yksilöllisistä kehitystä osallistumisessa yhteiskuntaan ja työelämään. Oma kieli ja kulttuuri säilyvät.

⁸ Laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta (493/1999).

Kotouttaminen

Kotouttaminen tarkoittaa viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Kotouttamisesta säädetään vuonna 1999 voimaan tullessa kotouttamislaissa. Lain keskeiset välineet kotoutumisen edellytysten luomiseksi ovat kunnan kotouttamisohjelma ja maahanmuuttajan yksilöllinen kotoutumissuunnitelma. Suunnitelmien piirissä oli vuonna 2007 noin 12 000 henkilöä ja vuonna 2008 noin 13 100 henkilöä. Vuonna 2008 ensimmäisiä kotouttamissuunnitelmia laadittiin noin 5300.

Kotouttamislain mukaan kunnilla on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta ja työvoimatoimisto järjestävät yhdessä muiden toimijoiden kanssa kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille. Maahanmuuttajien kotouttaminen sekä turvapaikanhakijoiden vastaanoton yleinen kehittäminen, suunnittelu, ohjaus, seuranta ja yhteensovittaminen kuuluivat vuoden 2007 loppuun saakka työministeriölle. Vuoden 2008 alusta maahanmuuttoasiat keskitettiin sisäasiainministeriöön, jonne perustettu maahanmuutto-osasto koordinoi nyt myös kotouttamisasiota.

Monikulttuurisuus, monikulttuurinen (nuori)

Monikulttuurisuudella tarkoitetaan sitä, että yhteiskunnassa elää rinnakkain monia kulttuuriltaan erilaisia ryhmiä. Suomessa asuvia ns. perinteisiä etnisiä vähemmistöjä ovat juutalaiset, romanit, saamelaiset ja tataarit.

Monikulttuurinen (nuori) -käsite henkilöstä puhuttaessa sisältää yleisten etnisten vähemmistöjen lisäksi myös mm. romanit ja saamelaiset.

Rasismi ja syrjintä

Yksinkertaisesti määriteltynä rasismi tarkoittaa ihmisen tai ihmisryhmän arvottamista esimerkiksi ihonvärin, kansalaisuuden, etnisen alkuperän, kulttuurin, äidinkielen tai uskonnon perusteella alempiarvoiseksi kuin muut ihmiset tai ihmisryhmät.

Rasismin käsite on edellisestä kuitenkin jatkuvasti muuttunut ja laajentunut, eikä sillä ole yhtä yleisesti hyväksyttävää ja tunnustettua

määritelmää. Voidaankin sanoa, että rasismi on entisestään paennut perinteisiä määritelmiä. Määritelmät vaihtelevat sen mukaan, kuinka laajaa teoriaa rasismista pyritään rakentamaan. Suppeasti määriteltynä rasismiksi ymmärretään vain tietynlaiset opit, kuvitelmat ja asenteet ja niihin selvästi sitoutunut toiminta (esimerkiksi tietoinen vihamielinen toiminta, jonka tarkoituksena on tuottaa vahinkoa).

Rasismissa on aina kyse ihmisten luokittelemisesta, erojen tuottamisesta. Rasismi voidaan kuvata myös ideologiana, toimintana ja olosuhteena. Rasistisella ideologialla tarkoitetaan ennen kaikkea näkemystä, jonka mukaan ihmiset ovat syntyperänsä perusteella jaoteltavissa sosiaalisiin ja biologisiin ominaisuuksiin pohjautuviin rotuihin, jotka ovat perusteena ryhmien välisen hierarkkisen järjestyksen arvottamiselle. Rasistisen ideologian uudempi muoto korostaa rodun sijasta kulttuuriin perustuvaa erilaisuutta, jossa korostetaan kulttuurien erillään pitämisen luonnollisuutta. Tällöin kulttuuri nähdään absoluuttisena ja muuttumattomana tekijänä.

Rasismi toimintana on toimintaa, jonka tietoisena päämääränä on henkilön tai ryhmän perus- ja ihmisoikeuksien kieltäminen tai vaarantuminen ryhmän todellisten tai kuviteltujen etnisten tai rodullisten ominaisuuksien vuoksi. Toiminta voi ilmetä muun muassa väkivaltana, syrjintänä, vainoamisena ja poissulkemisena. Rasismi olosuhteena puolestaan on sitä, että erilaiset käytännöt, toiminnot ja yhteiskunnan rakenteet tuottavat ja ylläpitävät eriarvoisuutta, jonka perusteella tietyt ihmisryhmät voivat jäädä joidenkin etuuksien ulkopuolelle tai joutua huonompaan asemaan.

Rasismi on pyrkimystä pitää eräitä ihmisryhmiä ("rotuja") muita alempiarvoisina. Tavoitteena rasismille voi olla mm. taloudellisen hyödyn tavoittelemineen. Rasismi on määritelty myös hyväksikäytön järjestelmäksi, jonka avulla säilytetään tai hankitaan etuoikeuksia ja ylläpidetään epätasa-arvoisia valtasuhteita. Rasismi rakentuu nykyään enemminkin käsityksille ja puheille olemuksellisista ja muuttumattomista kulttuurieroista kuin vanhoille rotuopeille. Rasismia ei ole ihmisten erojen huomaaminen ja huomioiminen, mutta eriarvoistaminen on rasismia.

Suomalaiseen arkipuheeseen on vakiintunut sellaisiakin "rasismeja", joita ei tulisi nimittää rasismiksi lainkaan. Yleisin näistä lienee "ikärasismi", jossa rasismi korvaa sanan syrjintä. Syrjintä on kapea ja toisinaan harhaanjohtavakin määritelmä rasismille. Kaikki syrjintä, esimerkiksi ikään perustuva, ei välttämättä liity rasismiin. Jos kaikkea syrjintää aletaan nimittää rasismiksi, on vaikea eritellä niitä syrjiviä käytäntöjä, joiden taustalla on ihmisten erottelu rotuihin tai etnisyyksiin.

Ihmisten asettaminen erilaiseen asemaan voi olla perusteltuakin. On eri asia kieltää vaikkapa ravintolaan sisään pääsy tai autolla ajo iän perusteella, kuin evätä nämä oikeudet vetoamalla ihonväriin. Jos kutsumme kaikkea eriarvoistavaa kohtelua rasismiksi, emme voi puuttua tällaisiin epäkohtiin.

Rasismiksi kutsutaan puhetavasta riippuen myös aatteita, asenteita ja toiminnan seurauksia. Rasismi on varsin moniulotteinen ilmiö, johon kovin kapeat ja rajatut näkökulmat eivät riitä syiden, ilmenemismuotojen ja seurausten selittämiseen. Rasismia on kuitenkin olemassa ja rasismin vastustaminen edellyttää valmiuksia tunnistaa rasismin monet muodot. Rasismi rakentaa eri ihmisryhmille erilaista tietoa todellisuudesta. Rasismi tuottaa epätasa-arvoa ja sosiaalisia ongelmia.

Syrjinnän perusydin on epäoikeudenmukaisuus. Syrjinnällä tarkoitetaan tekoa, joka asettaa yksilön tai kokonaisen ryhmän eriarvoiseen asemaan tietyn piirteen takia ilman hyväksyttävää syytä. Hyväksyttävää eriarvoinen kohtelu eli positiivinen erityiskohtelu voi olla silloin, kun tarkoitus on parantaa epäedullisessa asemassa olevan henkilön asemaa. Positiivisen erityiskohtelun tulee kuitenkin olla myös kohtuullista tavoitteisiin nähden, jotta se ei muutu etuoikeuksien antamiseksi ja sitä kautta muiden syrjimiseksi. Syrjintä on keskeisin yhdenvertaisuuden este.

Segregaatio

Segregaatio tarkoittaa eriytymistä, eriyttämistä tai eristämistä. Asumisen segregaatiolla tarkoitetaan sitä, että tietty ihmisryhmä tai tietyt ihmisryhmät ovat keskittyneet asumaan samalle alueelle. Segregaatiolla tarkoitetaan myös sitä, että asumiseen liittyvät ongelmat keskittyvät koskemaan vain tiettyä ihmisryhmää tai ihmisryhmiä.

Tehtyjen tutkimusten mukaan asumisen keskittymistä toivoo vain ani harva etnisistä vähemmistöistä tai maahanmuuttajista. Keskittymisestä seuraa monia ongelmia, kuten keskittyminen lisää kantaväestön rasismia ja se tekee kotoutumisesta mahdottoman: ei opita suomen kieltä, koska ei ole suomenkielisiä naapureita. Tämän vuoksi etniset vähemmistöt ja maahanmuuttajat haluavat asua asukasrakenteiltaan monipuolisilla asuinalueilla, joissa on sekä kantaväestöä että maahanmuuttajia. Kantaväestöstä halutaan naapuriksi erityisesti lapsiperheitä.

Suvaitsevaisuus

Suvaitsevaisuus on kaikkien tasa-arvoista kohtelua, erilaisuuden kokemista voimavaraksi ja eri kulttuurien kohtaamista ja rinnakkaiseloja sosiaalisen eheyden ja oikeudenmukaisuuden luomiseksi.

Toinen maahanmuuttajasukupolvi

Viime vuosina useissa EU-maissa on noussut esiin kysymys toisen maahanmuuttajasukupolven tilanteesta. Toinen sukupolvi on terminä monin tavoin problemaattinen. Maahanmuuttajaperheisiin Suomessa syntyneitä lapsia kutsutaan toisen sukupolven maahanmuuttajiksi. Toisessa maassa syntyneitä ja alaikäisinä Suomeen muuttaneita lapsia kutsutaan maahanmuuttajalapsiksi. Tilastollisissa tarkasteluissa mukana olevat lapset voivat olla taustaltaan hyvinkin erilaisia sen mukaan, onko otos valittu kansalaisuuden, syntymämaan vai äidinkielen mukaan. Nykyiset toisen sukupolven maahanmuuttajanuoriin kuuluvat aikuistuvat 2010-luvulla.

Monikulttuuriseen taustaan liittyvät kokemukset voivat olla samankaltaisia sellaisten nuorten kohdalla, jotka eivät perinteisesti ole määriteltävissä ”maahanmuuttajiksi” (esim. adoptiotausta, vanhempien kaksikulttuurinen avioliitto). Näin ollen suomalaisuus voi olla sekä itsestään selvä, että kiistetty. Rasismin kokeminen ei palaudu ”viralliseen” taustaan. Merkittävä kysymys on se, miten toimiva ”toisen sukupolven” käsite on? Koska nuori lakkaa olemasta ”maahanmuuttaja”?

Nuorten vapaa-ajan osallistumiseen vaikuttaa esim. syrjintäkokemukset ja toisaalta raha enemmän kuin kantaväestöön kuuluvilla nuorilla. Nuorten liikehdintä linkittyy suomalaiseen yhteiskuntaan (ja syntyy siitä), se ei ole tuontitavaraa, joka seuraa maahanmuutosta. Vastaus Euroopassa merkittävään kysymykseen, miksi nuoret osoittavat mieltään, lienee tunne heidän tunteensa ulkopuolisuudesta, siitä ettei kuunnella eikä pysty vaikuttamaan. Nuorten kuulemista ja vaikuttamisen mahdollisuuksia tulisiikin mahdollisuuksien mukaan lisätä. Tahtoa vaikuttamiseen löytyy.

Liite 6. Lisätiedon Internet-osoitteita

Lisää tietoa aiheeseen liittyvistä kysymyksistä internetistä (ei tyhjentävä listaus):

- <http://www.intermin.fi/sisainenturvallisuus>
- <http://amoral.mll.fi/amoral-hanke/>
- <http://www.ihmisoikeusliitto.fi/projektit/kokonainen>
- www.infopankki.fi (infopankki maahanmuuttajille)
- <http://kuntaliitto.fi>
- http://www.miessakit.fi/fi/vieraasta_veljeksi
- <http://www.monikanaiset.fi>
-
- www.pakolaisneuvonta.fi
- www.poliisi.fi
- www.punainenristi.fi
- www.turvallisuussuunnittelu.fi/40739.htm
- <http://www.vahemmistovaltuutettu.fi/>
- www.vaestoliitto.fi/monikulttuurinen_tyo/
- www.yhdenvertaisuus.fi
- http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Tiede/setu/liitteet/Setu_9-2009.pdf (Maahanmuuttajien integroituminen suomalaiseen yhteiskuntaan elämän eri osa-alueilla)
- <http://www.optula.om.fi/42304.htm> (Nuorten miesten monikulttuurinen elämäntyyli ja rikollisuus)
- <http://www.iom.fi/anti-discrimination/pdf/IOMSuomi.pdf>. (Syrjinnän vastainen käsikirja)
- <http://pre20090115.stm.fi/aa1124431858175/passthru.pdf> (STM 2005:15 maahanmuuttajanaisten ja väkivalta –opas)
- [www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/7B320EC58B779A73C225742F003F85CD/\\$file/012008.pdf.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/7B320EC58B779A73C225742F003F85CD/$file/012008.pdf.pdf) (SM 1/2008 Puhumalla paras - Ratkaisuja arjen etnisiin konflikteihin)
- <http://pre20090115.stm.fi/pr1133769677660/passthru.pdf> (STM 2005:3 Selvitys maahanmuuttajien mielenterveyspalvelujen tarpeesta ja saatavuudesta)
- http://www.optula.om.fi/uploads/ewx59q3_2.pdf (Ulkomaalaiset, maahanmuuttajat ja rikollisuus)
- <http://www.intermin.fi/intermin/home.nsf/pages/8B0EA83D0CF6CDCDC22573B00031DEFF> (Etnisten suhteiden neuvottelukunta)

- <http://www.stm.fi/stm/neuvottelukunnat/ronk/etusivu>
(romaniasoiden neuvottelukunta)
- <http://www.om.fi/55.htm> (Saamelaiskäräjät)

Liite 7. Tausta-aineistoa

KIRJALLISUUS:

Huttunen Laura, Olli Löytty & Anna Rastas (2005). Suomalainen vieraskirja kuinka käsitellä monikulttuurisuutta. Tampere: Vastapaino.

Joronen, Mikko (2008). Poliisin tietoon tullut rasistinen rikollisuus Suomessa 2007. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 72/2008. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Peutere, Laura (2008). Rasistisia piirteitä sisältävät rikosepäilyt rikosprosessissa - tapaustutkimus Helsingistä 2006. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 73/2006. Tampere: Poliisiammattikorkeakoulu.

Salmenkangas, Mai (2005). Muutu. Puutu. Oppilaitoksen yhdenvertaisuusopas. Helsinki: Edita.

Simola Raisa, Kaija Heikkinen (2003). Monenkirjava rasismi. Joensuu: Joensuu University Press.

LEHTIARTIKKELIT:

Hongisto, Annika (2009). Varissuo on Suomen monikulttuurisin lähiö. Turun Sanomat 8.8.2009.

Paananen, Seppo (2006). Monipuolisesti monikulttuurisuudesta. Yhteiskuntapolitiikka 71:1, 108-109.

Uhtio, Anu (2006). Ehkä kaikki lapset pitäisi altistaa rasismin kaltaisille kokemuksille? Adoptioperheet 3, 14.

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUT:

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (SM:n julkaisuja 19/2006).

Hyvien etnisten suhteiden edistäminen ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen (SM 31.3.2008).

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus (SM:n julkaisuja 26/2008).

Neljä kertomusta paikallisesta turvallisuussuunnittelusta - käytännön kokemuksia ja oppeja (SM:n julkaisuja 8/2008).

Poikkihallinnollisen turvallisuustyön arviointi ja mittaaminen - esitykset paikallisen turvallisuussuunnittelun arvioimiseksi ja mittaamiseksi (SM:n julkaisu 18/2009).

Toiveena monipuolinen asukasrakenne - selvitys asumisen etnisen yhdenvertaisuuden toteutumisesta pääkaupunkiseudulla (SM:n julkaisu 30/2008).

Vuoden 2009 loppuun mennessä ilmestyy SM:n oikeusyksikön erikoissuunnittelija Pasi Päivisen laatima loppuraportti ”Maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen turvallisuuden parantaminen”, jossa turvallisuusongelmat ja yhdenvertaisuus ovat läpileikkaava teema.

KAUPUNKIEN JULKAISUT

Vantaan monikulttuurisuusohjelma 2009-2012.

Espoon kaupungin monikulttuurisuusohjelma 2009-2012.